

平成26年(行ウ)第8号 安全な場所で教育を受ける権利の確認等請求事件

平成27年(行ウ)第1号 安全な場所で教育を受ける権利の確認等請求事件

平成28年(行ウ)第2号 安全な場所で教育を受ける権利の確認等請求事件

原 告 原告番号1の1 ほか

被 告 国 ほか8名

口頭陳述要旨

平成30年4月13日

福島地方裁判所第一民事部 御中

被告国指定代理人

佐藤 真梨子



筒井 督雄



吉野 弘子



第1 はじめに

1 本件は、原告らが、福島第一発電所事故の発生後における被告国の対応に国賠法上の違法があり、そのため、子ども原告らが無用な被ばくをさせられたなどと主張して、国賠法1条1項に基づき、感謝料及び遅延損害金の支払を求めている事案です。

原告らが、被告国に対する請求の請求原因(責任原因)として掲げる事項は、合計6つと多岐にわたっており、具体的には

- ① 「情報隠匿の違法」(請求原因①)
- ② 「子どもたちに安定ヨウ素剤を服用させることを怠った違法」(請求原因②)
- ③ 「児童生徒に年20mSvまでの被ばくを強要した違法」(請求原因③)
- ④ 「子どもたちを直ちに集団避難させることを怠った違法」(請求原因④)
- ⑤ 「被告国がオフサイトセンターの整備を怠っていたこと」(請求原因⑤)
- ⑥ 「(被告福島県とともに)周辺自治体との間のSPEEDI計算結果の情報共有を怠ったこと」(請求原因⑥)

というものです。

2 そこで、被告国は、以下、国賠法1条1項の違法性判断の基本的判断枠組みを述べた上で(後記第2)，原告の主張が特定を欠くものであることについて説明し(後記第3)，その後、前述の原告らの請求原因に対する個別的な反論の概要を述べます(後記第4)。

加えて、放射線被ばくによる健康影響の考え方に関する被告国の主張を説明し(後記第5)，最後に、二重起訴及び相互保証の問題に関する被告国の主張について触れることとします(後記第6)。

第2 国賠法1条1項の違法性判断の基本的判断枠組み等

国賠法1条1項は、公権力の行使に当たる公務員が、「違法」に他人に損害

を加えたことを要件として規定していますが、この「違法」は、不法行為(民法709条)の成立要件である「違法性」や抗告訴訟における行政処分の「違法」とは、その意義を異にするものであることをご理解いただきたいと存じます。

法律による行政の原理の下では、法律の定める要件を満たす限り、公権力の行使により国民の権利ないし法益の侵害が許される場合があることが想定されています。そのため、このような行為の違法の有無を、民法709条の違法性の要件の判断枠組みとして通説的な見解とされている相関関係説(侵害行為の態様と被侵害利益の双方に着目し、それらを総合的に判断する)に基づいて判断しようとすると、常に違法の評価を受けることになります。そこで、最高裁は、国賠法1条1項の「違法」の意義について、その公権力の行使が、公務員が個別の国民に対して負担する職務上の法的義務(公権力の行使に当たって遵守すべき行為規範)に違背することをいうとしているのであります(最高裁昭和60年11月21日第一小法廷判決・民集39巻7号1512ページ、最高裁平成17年9月14日大法廷判決・民集59巻7号2087ページ)、この職務行為基準説は現時の確定判例となっています。

また、国賠法1条1項の「違法」は、国家賠償制度が法益侵害を受けた個別の国民を救済する制度であるとの当然の帰結として、当該個別の国民の法益侵害があることを前提としています。それゆえ、そもそも個別の国民の権利ないし法益の侵害が認められない場合、すなわち、損害賠償を求める個別の国民が主張する利益が、国賠法上保護されている法益であるといえない場合には、行政行為に国賠法上の違法性を認める余地はありません。最高裁判例(最高裁昭和43年7月9日第三小法廷判決・集民91号639ページ、最高裁平成2年2月20日第三小法廷判決・集民159号161ページ等)も、個別の国民の「法律上の利益ないし権利」の侵害がなければ、国賠法に基づく損害賠償請求をすることができないことを当然の前提としています。

さらに、国賠法1条1項の「違法」は、事後に発生した損害を誰に負担させるのが適当かという公平の見地から設けられている要件事実ですから、その本質は、他人に損害を加えることが法の許容するところであるかどうかという見地からの加害公務員の行為規範違反の問題といえます(井上繁規・最高裁判所判例解説民事篇平成5年度(上)377ページ)。このことは、行政実体法が定める行政行為の適法性の根拠規定に違反したという一事をもって直ちに国賠法1条1項の「違法」の評価を受けるものではないことを意味します。そして、国賠法上の「違法」が行為規範違反の問題である以上、その有無は、行政権の発動の法的要件充足性の有無のみならず、被侵害利益の種類、性質、侵害行為の態様及びその原因、行政権の発動に対する被害者側の関与の有無、程度並びに損害の程度等の諸般の事情を総合的に判断して決すべきということになるのです。最高裁が、国賠法1条1項の「違法」について、公務員が職務上通常尽くすべき注意義務を尽くすことなく、漫然と当該行為をしたと認め得るような事情がある場合に限り、違法の評価を受ける(最高裁平成5年3月11日第一小法廷判決・民集47巻4号2863ページ)と説示しているのは、正に先のような理解を前提にしていることの証左といえます。これを言い換えれば、国賠法1条の「違法」は、行政実体法が定める処分要件の欠缺の有無が問題となる行政処分の「違法」とも、その意義を異にしているといえるのです。

以上のとおり、国賠法上の違法は、権利ないし法益の侵害があれば原則として違法が認められる民法の一般不法行為における違法性概念とも、また、処分要件の欠缺があれば原則として違法と認められる行政処分の違法概念とも異なる概念なのであり、本件において、裁判所が原告ら主張の責任原因(国賠法上の違法)の有無を検討するに当たっても、このような概念整理を踏まえた上の検討を願うものです。

第3 原告らの主張する請求原因が特定を欠いていること

1 原告らが被告国に公務員に職務上の法的義務の違反があったと主張するのであれば、原告らにおいて、被告国に公務員が法令等に基づき個別の国民に対して負っている職務上の法的義務を具体的に明らかにし、当該公務員に職務義務違反があることを主張する必要があります。

しかしながら、原告らの主張を子細に検討しても、原告らが、いかなる時点における、いかなる公務員の、いかなる法令に基づく、いかなる職務義務に違背したと主張しているのか判然としない点が多く、訴訟法的観点から言えば、請求原因の特定を欠いているといわざるを得ません。

2 それだけでなく、原告らは、被告国に対して国賠法1条1項に基づき損害賠償を求めるのであれば、加害公務員の職務義務違反の事実に加えて、それにより原告らの法律上保護された利益ないし権利が侵害されて損害を被ったこと、すなわち、損害の発生及び数額並びに加害行為と損害との間の相当因果関係を特定して主張する必要があります。

しかし、原告らは、本訴訟において、前述の請求原因①ないし⑥に係る被告国の所為によって、「子ども原告ら」が「無用な被ばくをさせられた」ことが損害である旨主張するにとどまっており(訴状第2章第5節・46ページ等)、いまだ個別の被ばく線量についての主張立証を一切行っていないばかりか、具体的にどの請求原因事実によって、また、どのような経緯で、各子ども原告らが被ばくをしたのかについても全く明らかにしていません。

この点、原告らは、本件請求が一部請求であり、かつ、その額が低廉であることを理由に、請求原因としては「無用な被ばくを受けた事実」が認定されれば足りるので、各子ども原告の個別の被ばく線量はもとより、上記因果関係に関する事実についても主張する必要はないと述べています(原告ら準備書面(2)5)4ページ)。

しかし、機械的・数量的に可分な債権の一部請求も請求の特定に欠けるところではなく、その場合の訴訟物が当該一部請求部分となると理解したとしても、

債権全体について特定されていなければ、その一部請求部分についても訴訟物として特定されているとはいえないのが道理ですから、特定方法としての請求原因は、債権全体について主張されなければならないのは当然のことです。それにもかかわらず、原告らは、本件の訴訟物である慰謝料請求権の総額について全く主張していないのですから、もはや、本件請求については、一部請求の事案と解する余地はないとも考えられます。さらに、攻撃防御方法としての請求原因の特定という観点から見ても、「無用な被ばくを受けた事実」などという主張だけで、各子ども原告らの損害の発生及び数額並びに相当因果関係が具体的に特定されたなどといえないと多言を要しないものと思料します。

原告らが、福島第一発電所事故により被ばくし、それについて慰謝料請求権の発生を主張するのであれば、少なくとも、原告らが、福島第一発電所事故後、いかなる事実経過の下で、いかなる情報に基づいていかなる行動をとり、いかなる態様で被ばくをしたのかといった事実を特定して主張する必要があり、それが尽くされない限り、被告国としても適切な反論、反証を行うことができません。

したがって、先ほど指摘した原告らの説明を踏まえても、損害及び因果関係に関する原告らの主張は、請求原因が特定されていないと考えます。

3 このように、原告らの本訴請求は、請求原因が特定されておらず、主張自体失当と考えていますが、なお念のため、原告らが主張する個別の請求原因ごとについても、被告国の反論の概要を述べておくこととします。

第4 原告らの各請求原因に理由がないこと

1 請求原因①「情報隠匿の違法」に理由がないこと

(1) 原告らの主張

原告らは、被告国の公務員が、原災法26条1項1号ないし3号及び同条2項に基づき、文部科学省職員らによるモニタリング結果やSPEEDIに

による予測計算結果、米国エネルギー省が作成した放射線汚染地図などの情報を個別の国民に対して情報提供すべき職務上の法的義務を負っていたにもかかわらずこれを怠った旨主張します(原告ら準備書面(8)第2の1・3ページ)。

(2) 被告国の反論

被告国の反論は、主に被告国第5準備書面で詳しく論じていますので、ここでは、その要旨を述べるにとどめます。

まず、SPEEDIとは、緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステムのことであり、原子力発電所等の周辺環境における放射性物質の大気中濃度、被ばく線量等を、放出源情報、気象条件及び地形データを基に迅速に予測するシステムのことです。法令上、SPEEDIに関する直接の規定はなく、その取扱いは、防災基本計画や防災指針、環境放射線モニタリング指針にのみ規定されていました。

この点、原告らのいうSPEEDIの「予測結果」が具体的に何を指すのかは定かではありませんが、例えば、原告らのいう「予測結果」が毎時計算される定時計算結果を指すのであれば、風向きや風速に応じて毎時の結果は異なるので、それだけでは原告らの主張する避難すべき方向が特定されないことになります。もとより、原告らも、毎時に結果が出る都度、それに従った避難指示をせよと主張する趣旨ではないと理解しておりますが、万一そのような趣旨なのであれば、次々に異なる方向への避難情報をもたらされることで、かえって住民の避難に混乱が生じたであろうことは容易に推察されるところですから、そのような不合理で非現実的な避難情報を提供する職務義務があったと解するのは不合理です。

この点をおくとしても、そもそも、原災法26条1項1号に基づき、いかなる時点でいかなる情報を伝達すべきかは、発生した原子力緊急事態の内容を踏まえた専門的な判断が必要です。原災法は、かかる判断を、防災基本計

画、防災業務計画及び地域防災計画等に基づく緊急事態応急対策実施者の適切な裁量に委ねていますが、防災基本計画(乙A第1号証)、防災指針(乙A第7号証)の定めに照らしても、文部科学省職員によるモニタリング結果や米国エネルギー省が作成した放射線汚染地図などの公表は適切かつ合理的に行われていますし、福島第一発電所事故の発生直後、SPEEDIの予測計算結果の取扱いは指針類に沿ったものでありましたし、かえって予測計算結果を直ちに公表していた場合には、被告国による避難指示等の実効性が薄れたり、被災地を更に混乱させる可能性もあったのですから、かかる情報を直ちに公表しなかったことには十分な合理性が認められますから、緊急事態応急対策実施者の対応はいずれも当該実施者に委ねられた裁量の範囲内にあったということができます。

したがって、情報隠匿の違法をいう原告らの主張は、理由がありません。

2 請求原因②「子どもたちに安定ヨウ素剤を服用させることを怠った違法」に理由がないこと

(1) 原告らの主張

原告らは、原子力安全委員会が、安定ヨウ素剤予防服用に係る防護対策の指標を性別・年齢に関係なく一律に放射性ヨウ素による小児甲状腺等価線量の予測線量100ミリシーベルトとする不適切な内容の防災指針を策定した上、世界保健機構(WHO)の基準に依拠した見直しも怠り、平成22年8月の改訂後も上記指標のまま放置していたとか(原告ら準備書面(5)20, 21ページ、原告ら準備書面(8)4, 5ページ及び原告ら準備書面(13)2, 3ページ)、原子力災害対策本部長が、遅くとも平成23年3月15日午前零時までには、福島県全域の地方公共団体の長に対して住民に安定ヨウ素剤を投与させる旨の指示をすべきであったのに、これを怠ったなどと主張しています(原告ら準備書面(5)21ないし23ページ、原告ら準備書面(8)5, 6ページ及び原告ら準備書面(13)2ページ)。

(2) 被告国の反論

ア 防災指針が定めていた安定ヨウ素剤の予防服用に係る防護対策の指標は、専門的知見を踏まえて策定されたものであり、その考え方も、放射線防護体系における国際的な一般原則であるリスク・ベネフィット・バランスの考え方方に沿い、かつ、小児甲状腺等価線量の予測線量を基準としているなど、合理性を有するものです。

これに対し、原告らが依拠しているWHOの基準は、当時、様々な批判が寄せられており、防護対策に関する諸外国の対応も、専ら国際原子力機関(IAEA)の示す基準を踏まえつつ、各国の実情に合わせて独自の介入レベルを設定するというものでした。この点、我が国の防災指針が定めていた安定ヨウ素剤の予防服用に係る防護対策の指標は、IAEAの基準にも合致し、他国と比べても遜色のないものでありましたから、福島第一発電所事故までに防護対策の指標を改訂しなかったことも不合理とはいえません。

これに対し、原告らの主張は、国際的な知見に照らしても合理性が認められる防災指針が定める指標を無視し、独自の見解に基づいた服用指示基準を主張するにとどまるものですから、理由がありません。

イ その他、原告らの上記主張に関しては、被告第3準備書面において、福島第一発電所事故当時、安定ヨウ素剤の予防服用よりも実効性が見込める避難を優先し、安定ヨウ素剤の予防服用の要否についても検討して可能な限り適切な措置を講じようとした原子力災害対策本部長等の判断が不合理なものでなかったことを論じていますので、御参考願います。

3 請求原因③「児童生徒に年20mSvまでの被ばくを強要した違法」に理由がないこと

(1) 原告らの主張

原告らは、憲法26条及び教育基本法5条3項を根拠法令として、文部科

学大臣あるいは文部科学省生涯学習政策局長、初等中等教育局長、科学技術・学術政策局長、スポーツ・青少年局長は、「心身ともに健康な県民の育成に資するために教育行政上の必要な措置をとる職務上の義務」があるのに、同義務に違反し、平成23年4月19日付け「福島県内の学校の校舎・校庭等の利用判断における暫定的な考え方について(通知)」(「4月19日通知」)を発して義務教育の再開を許容し、子ども原告らをはじめとする福島県内の小・中学生及び特別支援学校生に対し、「高線量での義務教育を強要」したと主張します(原告ら準備書面(5)第3の8・30, 31ページ、原告ら準備書面(8)第2の3・6, 7ページ)。

(2) 被告国の反論

被告国の反論については、被告国第2準備書面で詳しく論じていますが、その要旨は、次のとおりです。

まず、4月19日通知は、児童生徒の健康及び安全を考慮して、学校の校舎・校庭等の利用判断における放射線量に係る暫定的な目安を示したものにすぎず、改正前の地方教育行政法48条1項に基づく学校運営や学校保健及び学校安全に関する指導・助言に該当する法的拘束力を持たない非権力的関与であって、これに従うか否かは飽くまで福島県の判断に委ねられていました。

また、4月19日通知は、文部科学省が放射線医学総合研究所の協力を得て、原子力安全委員会と協議し、国際放射線防護委員会(ICRP)の2007年勧告及び2011年(平成23年)に公表した声明を参考にして、放射線に関する専門的知見に基づく検討の上で取りまとめられたものであり、その内容も不合理とはいえません。

加えて、4月19日通知は、飽くまで夏期休業終了までの期間を対象とした暫定的なものにすぎず、できる限り児童生徒の受ける線量を減らしていくための出発点とされたものにすぎません。

したがって、4月19日通知は、原告らが主張するような「福島県の小・中学生、特別支援学校生に年20mSvまでの被ばくを強要」したと評価されるようなものではありませんから、原告らの主張は、その前提からして理由がありません。

4 請求原因④「子どもたちを直ちに集団避難させることを怠った違法」に理由がないこと

(1) 原告らの主張

原告らは、福島第一発電所事故当時の防災指針の指標が、若年齢者は放射線被害を受けやすいという科学的知見を無視したものであるとか(原告ら準備書面(5)第4の2・32ページ、原告ら準備書面(8)第2の4(2)・7ページ)、内閣総理大臣が、原災法26条1項1号に基づき、福島第一発電所の半径80キロメートル圏内における追加実効線量が年1ミリシーベルトを超えることが予測された平成23年3月15日午前零時の時点までに、関係市町村に避難指示を出すべきであったなどと主張しています(原告ら準備書面(8)第2の4(3)及び(5)・7、8ページ)。

(2) 被告国(日本)の反論

ア 福島第一発電所事故当時の防災指針においては、原子力発電所における災害が発生した場合の屋内退避及び避難等に関する指標として、外部被ばくによる実効線量の予測線量が10～50ミリシーベルトであれば自宅等への屋内退避、50ミリシーベルト以上の場合はコンクリート建屋内への屋内退避又は避難とすることが提案されていました。

この基準は、妊婦や胎児は成人よりも放射線感受性が高いと考えておくべきであるという検討結果等を踏まえ、放射線に対する感受性の強い子どもに合わせて改訂された安全側に立った指標であって、あたかも大人を対象とした基準をそのまま子どもに押しつけたかのようにいう原告らの主張は、防災指針の改定経過を看過するものというべきです。もとより、この

基準は、国際的な基準に照らしても十分な合理性を有するものです。

したがって、原告らの主張には、理由がありません。

イ 次いで、追加実効線量が年1ミリシーベルトを超えることが予測された平成23年3月15日午前零時の時点までに避難指示を出すべきであったとの原告らの主張についてですが、この主張は、十分な合理性を有する防災指針における屋内退避及び避難等に関する指標を殊更無視し、外部被ばくによる実効線量として、1ミリシーベルトの予測線量という独自の見解に基づいた避難を指示すべきであったと主張するもので、原告らの独自の見解というべきです。

ウ その他、原告らの主張に関しては、被告国第3準備書面において、福島第一発電所事故当時、避難範囲決定の根拠とされた防災指針における「防災対策を重点的に充実すべき地域の範囲」(E P Z)の目安が十分な合理性を有するものであり、かつ、内閣総理大臣による避難及び屋内退避指示がE P Zを踏まえつつ状況の進展に応じて適切に行われたことを論じていますので、御参照願います。

5 請求原因⑤「被告国がオフサイトセンターの整備を怠っていたこと」に理由がないこと

(1) 原告らの主張

原告らは、被告国が、法令上の要件を満たさないオフサイトセンター(原災法12条1項が定める「緊急事態応急対策の拠点となる施設」)を指定し、漫然と被ばく低減措置が不十分であること等を放置した上、オフサイトセンターを整備すべき義務を怠った結果、住民への情報提供はおろか、周辺市町村との情報共有に対する大きな障害となったなどと主張しています(原告ら準備書面(36)・5, 6ページ)。

(2) 被告国の反論

福島第一発電所に係るオフサイトセンターが法令上の要件を備えていなか

ったとの原告らの主張に理由がないことは、被告第8準備書面で詳しく論じていますので、ご参照願います。

もとより、原告らの主張を子細に検討しても、原告らが、いかなる時点における、いかなる公務員の、いかなる法令に基づく、いかなる職務上の法的義務に違背したと主張するのかは全く明らかではありませんから、この点は、裁判所におかれても十分留意いただきたいと考えます。

6 請求原因⑥「被告国及び被告福島県は、周辺自治体との間のSPEEDI計算結果の情報共有を怠ったこと」に理由がないこと

(1) 原告らの主張

原告らは、被告国には、「周辺市町村」との間で「SPEEDI予測計算結果の情報共有」をする義務を懈怠し、「原災法26条1項1号の『原子力災害に関する情報の伝達』及び同項8号の『原子力災害の拡大の防止を図るための措置』を怠った」違法があるなどと主張しています(原告ら準備書面(36)・6ページ)

(2) 被告国の反論

ア まず、原告らは、違法行為の主体となる公務員について、「被告国」と主張するのみで、いかなる公務員を違法行為の主体とするのか明らかにしません。また、原告らは、職務上の法的義務の発生根拠となる法令として、原災法26条1項1号及び8号を挙げていますが、いずれの規定においても原告らが主張するような義務は明示的に定められていませんし、その他に、原告らが主張するような職務上の法的義務を導く規定はありません。さらに、原告らは、「周辺市町村とのSPEEDI予測計算結果の情報共有が不十分であった」と抽象的に主張するのみで、いかなる市町村と、いかなる時点で、いかなる予測計算結果を情報共有する職務上の法的義務が生じ、いかなる状態をもって「不十分」と主張するのかについても何ら明らかにしていません。

イ この点をおくとしても、請求原因⑥の主張は、要するに、被告国と「関係市町村」との間の情報伝達に関する事柄であるといえますが、かかる事柄は、請求原因①における「原告ら指摘情報」を個別の国民に情報提供する過程の一部にすぎず、独立して、原告らとの関係での職務上の法的義務違背を導く事実とならないと考えます。言い換えれば、請求原因⑥の主張は、結局、請求原因①の判断過程に收れんされていくものといえますから、もはや、独立の請求原因(争点)として取り扱う意味はないものと思料します。

ウ その他、原告らの主張に関しては、被告国第8準備書面において、被告国の公務員において、原子力緊急事態宣言に関する情報の伝達を怠ったり、防災基本計画、防災業務計画及び地域防災計画に基づく適切な情報提供を怠ったとはいはず、原災法26条1項1号及び8号に基づく職務上の法的義務違背があったとはいえないことについて詳しく論じていますので、ご参照願います。

第5 放射線被ばくによる健康影響に関する知見

これまでの被告国準備書面でも言及したとおり、放射線被ばくによる健康影響に関する原告らの主張は、独自の見解に基づいたものです。

放射線医学の分野においては、国際的な合意に基づく科学的な知見として、「臓器の機能障害等の確定的影響は少なくとも 100 mSv を超えた場合でない限り認められないと考えられており、がん発症の確立的影響についても、少なくとも 100 mSv を超えない限り、がん発症のリスクが高まるとの確立した知見は得られていない。」とされていますが、原告らの主張は、かかる知見に反しています。

被告国は、放射線被ばくによる健康影響については被告国第2準備書面において、また、低線量被ばくに関する原告らの主張が独自の見解に基づくもので

あることは被告国第6準備書面において、それぞれ詳しく論じています。そして、上記の主張の証拠方法として、乙B第4、第5号証として、環境省が放射線医学総合研究所とともに作成した基礎資料を、乙B第6号証として、放射線医学、放射線生物学、放射線防護学及び放射線疫学等の各分野における専門家17名が連名で作成した意見書（「連名意見書」）を提出しています。また、福島県では、平成23年6月から「県民健康調査」を実施していますが、その目的や概要、調査結果の読み方等について、高橋教授が作成した意見書を乙第14号証として提出しています。

低線量被ばくによる健康影響については、国際的にコンセンサスが得られている科学的知見に基づいて判断されるべき事柄であり、そのような知見からすると、放射線に被ばくすれば、線量の多寡に関わらず、すべからく健康に悪影響が生じるとの考え方は現在の国際的なコンセンサスにそぐわない考え方となります。裁判所におかれでは、放射線被ばくによる健康影響について、証拠に基づいた適切な判断を望むところです。

第6 二重起訴、相互保証について

その他、被告国は、被告国第4準備書面において、本件訴えが二重起訴に該当する原告らが存在することを、また、被告第9準備書面で、外国籍を有している原告について国賠法6条の相互保証の要件を充足していないことを、それぞれ主張していますので、御参照願います。

以上